

**LES PAPIERS
DE RECHERCHE
DE L'ÉNA**

**Collection
ADMINISTRATION ET
GESTION PUBLIQUE**

PR ÉNA AGP 2018-06



Le principe de modularité : l'adaptation de l'organisation des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA (2014-2017)

HENRI BOUILLON

Résumé

Le principe de modularité : L'adaptation de l'organisation des préfetures au miroir des Rapports de stage des élèves de l'ÉNA

Énoncé par le décret du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration, le principe de modularité permet aux préfets de moduler l'organisation des services déconcentrés en fonction des spécificités propres à leur circonscription. Ce principe vise ainsi à tempérer la rigidité des structures administratives et, par opposition à une uniformité qui pourrait être préjudiciable à la bonne application des politiques publiques sur les territoires, à tenir compte des particularismes locaux. Les préfetures peuvent ainsi, quoique dans une certaine mesure seulement, mouler leur physionomie sur la morphologie des territoires. Plus précisément, ce principe de modularité englobe deux éléments. Il implique d'abord un aménagement de l'organigramme des préfetures, qui reflètera les priorités sur lesquelles l'accent est mis dans telle ou telle circonscription. La modularité induit aussi une modulation de l'implantation géographique des services. La re-délimitation des régions en 2016 a notamment nécessité de choisir le lieu où seront maintenues ou implantées les différentes directions régionales.

Mots clés : Principe de modularité ; adaptation des structures administratives ; organigramme des préfetures ; adaptation de l'implantation géographique des services ; re-délimitation des régions.

The principle of modularity: how State territorial administrations (prefectures) adapt their organization through the prism of of ENA students' internship reports (2014-2017)

The Deconcentration Charter (decree of May 7th 2015) states the principle of modularity. This principle allows the prefects to modulate the organization of State territorial administration (or deconcentrated services) according to the specificities of each district. Its aim is to temper the uniformity and the rigidity of administrative structures which can be detrimental to a sound implementation of public policies in the territories. It may be also useful to take into account local specificities. According to this principle the organisation of the services can be adapted according to the morphology of territories, even if to a certain extent only. More precisely, the principle of modularity includes two elements: first, an arrangement of the organizational chart, which reflects the priorities of the territories and second, an adaptation of the geographical location of prefectural services also in connection with the new regional boundaries from 2016 onward.

Key words: Principle of modularity; adaptation of administrative structures; organizational chart of prefectures; adaptation of the geographical location of services; new regional boundaries.

L'auteur

Henri Bouillon est docteur en droit public de l'Université Paris I Panthéon-Sorbonne, actuellement maître de conférences à l'Université de Bourgogne Franche-Comté et membre du Centre de recherches juridiques de l'Université de Franche-Comté (EA 3225). Il est spécialiste de droit et de contentieux administratifs, mais travaille aussi sur les problématiques touchant à l'organisation de l'État, aussi bien du point de vue *idéologique* qu'institutionnel.

L'École nationale d'administration n'entend donner aucune approbation ni improbation aux opinions émises dans les « Papiers de recherche de l'Ena » : ces opinions doivent être considérées comme propres à leurs auteurs.

LES PAPIERS DE RECHERCHE DE L'ENA

Collection ADMINISTRATION ET GESTION PUBLIQUE

Le principe de modularité : l'adaptation de l'organisation des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ÉNA (2014-2017)

PR ENA AGP 2018-06

Septembre 2018

HENRY BOUILLON

Retrouvez la publication sur :

<https://www.ena.fr/La-recherche-a-l-ENA/Publications/Collection-Les-papiers-de-recherche-de-l-ENA>

© ENA

SOMMAIRE

1. La modularité structurelle : l'ajustement de l'organisation des services préfectoraux aux territoires.....	7
1.1. La modularité de l'organigramme des préfetures de département.....	8
1.2. La modularité de l'organigramme des préfetures de région.....	10
1.3. La nécessaire modularité des structures déconcentrées dans les collectivités à statut particulier	14
2. La modularité géographique : le lieu d'implantation des services déconcentrés ..	17
2.1. L'adaptation nécessaire de l'administration déconcentrée aux réformes des collectivités	18
2.2. Une implantation des services publics soulevant encore d'importantes questions	23
Conclusion	26
Bibliographie.....	28
Glossaire	29
Liste des lieux d'affectation en stage.....	31

PRÉCISIONS RELATIVES À LA PRÉSENTE ÉTUDE

Cette étude repose sur le dépouillement des rapports de stage en préfectures rédigés par les élèves de trois promotions de l'École Nationale d'Administration (Churchill 2014-2015, Orwell 2015-2016 et Weiss 2016-2017), soit un corpus total de 270 rapports. Les rapports sont rédigés par les élèves de l'ENA à l'issue d'une période de stage de 5 mois effectué directement sous la responsabilité du préfet de département ou de région. Le stage a lieu au cours de la première année à l'ENA et représente un élément majeur de la scolarité.

Il s'agit de documents d'une dizaine de pages (y compris une annexe avec la liste des tâches effectuées). À travers la rédaction de ce rapport, l'objectif est d'évaluer la capacité de recul, de mise en perspective et d'analyse du stagiaire auquel il est demandé de mettre en exergue les enseignements tirés de son expérience et de développer en tant que futur haut fonctionnaire une analyse sur les enjeux qu'il a eu à connaître dans le cadre de son stage.

Impliqués au plus haut niveau dans le fonctionnement de la préfecture qui les accueillent, les stagiaires participent aux réunions de cabinet du préfet, entrent en contact avec l'ensemble des services préfectoraux et ont accès à toutes les informations pertinentes. Les rapports sont rédigés à la fin du stage et destinés à être notés dans le cadre de leur scolarité à l'ENA. Les maîtres de stage sont destinataires d'un exemplaire. Du fait de la richesse des observations auxquelles donne lieu cette immersion, de leur caractère récurrent et du grand nombre de préfectures concernées, ces rapports constituent une source d'information incomparable concernant l'organisation des préfectures, de leurs services et missions ainsi que des évolutions et transformations qui les affectent.

Par ailleurs le regard ainsi porté par les auteurs des rapports est lui-même source de connaissances intéressantes sur la manière dont les hauts fonctionnaires en formation perçoivent et analysent le fonctionnement d'un élément central de cet État qu'ils vont servir.

Même si ces rapports n'ont pas vocation à être communiqués de manière individuelle et que leur finalité est essentiellement pédagogique, étant donné l'intérêt intrinsèque que représente leur contenu pour la connaissance de l'administration publique française, l'ENA a souhaité permettre leur exploitation à des fins scientifiques. L'objectif est de pouvoir mettre en perspective le contenu de ces rapports et de fournir ainsi un état des lieux de l'administration ainsi que de l'action publique en France à un moment donné, tout en permettant, sur la durée, de mesurer les invariants et les évolutions.

L'échantillon utilisé pour cette étude recouvre une grande diversité de cas de figure, tant sur le plan géographique qu'en termes de taille ou de structure. Pour autant, les rapports produits n'ont pas la prétention de donner une image exhaustive et impartiale de la réalité. Il s'agit d'une image à un moment donné, à partir d'une certaine perspective

Afin de garantir l'anonymat des rapports cités, tant de leurs auteurs, que des lieux où ont été effectués les stages en question, les références aux sources ont été codées de manière à fournir les éléments de contexte nécessaires à l'interprétation des extraits ou citations utilisés. Chaque préfecture de département est ainsi identifiée par son appartenance à sa grande région de rattachement, l'indication de sa caractéristique principale (caractère urbain, péri-urbain, semi-rural ou rural) ainsi que la période pendant laquelle le rapport de stage a été réalisé. Pour la Corse, les départements et territoires d'Outre-Mer, compte tenu de leurs particularités, leur nom figure en toutes lettres mais l'indication de temps a été omise pour des raisons de confidentialité.

L'exploitation de ces rapports de stage a été confiée à M. Henri Bouillon et a donné lieu à la publication de trois Papiers de recherche dans la présente collection, respectivement :

- La gestion des agents préfectoraux au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)
- L'évolution des compétences des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017).
- Le principe de modularité : l'adaptation de l'organisation des préfectures au miroir des rapports de stage des élèves de l'ENA (2014-2017)

Fabrice LARAT,

Directeur du centre d'expertise et de recherche administrative (CERA)

L'architecture des préfectures oscille entre unité et diversité. Toutes reproduisent bien sûr une structure générale qui leur est commune. Mais il ne faut pas négliger une nette tendance qui se dessine dans l'administration déconcentrée de l'État – tout comme dans son organisation décentralisée d'ailleurs¹ – : l'uniformité, quoique dominante, admet de plus en plus de différenciation. L'organisation préfectorale, si elle possède des constantes, tend néanmoins à se modeler sur les territoires au sein desquels elle se trouve immergée.

Les rapports rédigés à l'occasion des stages en préfecture des élèves de l'ENA font ainsi ressortir la très grande diversité des territoires français. Les rapports débutent en effet le plus souvent par présenter le territoire au sein duquel le stagiaire a été affecté : cette lecture suffit à faire saisir toute la diversité des territoires français, que chacun connaît, mais dont on soupçonne parfois mal l'hétérogénéité et la richesse.

Or, cette grande diversité des territoires induit une adaptation de l'État. Telle est la raison d'être de services déconcentrés. Si l'uniformité devait prévaloir sans accroc, il serait superflu d'avoir des centres décisionnels, comme les préfectures, sur le territoire ; des agents d'exécution suffiraient. Or, l'objet de la déconcentration est précisément de ne pas limiter la présence de l'État sur le territoire à une fonction de mise en œuvre des politiques publiques. Certes cette mise en œuvre est essentielle. Mais les préfectures disposent d'un véritable pouvoir décisionnel pour adapter localement ces politiques nationales.

C'est pourquoi le principe d'uniformité, considéré depuis la Révolution comme un gage d'unité de l'État et d'égalité des citoyens, ne doit pas occulter l'idée que la déconcentration impose aussi à l'État de tenir compte des réalités locales. Cette nécessité est souvent évoquée à travers la modulation des règles juridiques, que l'on désigne par l'idée de territorialisation du droit : à ce titre, « la loi ou le décret peuvent prévoir que leur application sera adaptée aux caractéristiques locales, charge aux services de l'État de retenir parmi une palette de mesures ou de multiplicateurs possibles celle ou celui qui apparaîtra le plus pertinent »². Mais la même nécessité figure aussi en bonne place dans l'organisation des structures administratives, qui doivent dans une certaine mesure se mouler sur la morphologie des territoires. « L'État qui accompagne des territoires protéiformes ne doit pas agir de façon uniforme : souplesse et pragmatisme caractérisent aujourd'hui l'attente d'action publique. »³ Effectivement, rien ne serait plus irréaliste que de vouloir diriger la préfecture de la région Île-de-France, région la plus riche et la plus peuplée de France, comme la préfecture d'un département rural, qui serait peu densément peuplé et perclus de difficultés économiques. Chacun a ses atouts et ses carences. Il convient donc que l'État déconcentré « s'adapte à la réalité du territoire »⁴.

Introduit en droit français par la Charte de la déconcentration du 7 mai 2015, le principe de modularité vise précisément une adaptation des structures et de la présence des

¹ « À une organisation uniforme et rationnelle de la République (commune, département, État) s'est substituée une coexistence plus complexe mais modulable d'échelons (communes, EPCI, départements, régions, État, Union européenne). Or l'augmentation du seuil de population des EPCI, la fusion des régions, auxquelles on pourrait ajouter le transfert de compétences nationales au profit de l'UE, posent inévitablement la question de l'éloignement pour le citoyen du centre de décision », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie.

² Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Occitanie.

³ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Pays de la Loire.

⁴ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

services déconcentrés aux réalités locales. Cette modularité poursuit plusieurs objectifs. Elle entend d'abord garantir la meilleure efficacité possible des services déconcentrés, afin qu'ils assurent l'application des politiques publiques en les ajustant aux réalités de terrain⁵. Elle veut maintenir une certaine proximité de ces services avec les administrés. Elle cherche encore, et cela facilite la réalisation des deux premiers objectifs, à simplifier autant que faire se peut l'organisation et la lisibilité des administrations déconcentrées. « Trop souvent, l'action de l'État est handicapée par la complexité de son organisation et par la lourdeur de ses procédures. Vis-à-vis des acteurs externes à l'administration, mais aussi en interne à ses services, une préfecture gagne à être toujours plus lisible et facilement compréhensible. [...] Ce travail de renforcement de la lisibilité de la préfecture s'inscrit parfaitement dans l'objectif national de simplification de l'administration. Il est nécessaire à double titre : il constitue un vecteur d'efficacité et d'efficience, en ce qu'il corrige des organisations pensées pour correspondre aux personnes plus qu'aux missions ; il est également un outil nécessaire de management »⁶.

Le principe de modularité n'est cependant pas absolu : il rencontre pour évidente limite « le principe d'indivisibilité du territoire [qui] impose un minimum d'uniformité juridique sur l'ensemble du territoire national »⁷. Mais même relative, une dose de modularité paraît nécessaire pour que la déconcentration ait un sens et un intérêt véritables. Il doit donc s'opérer un subtil équilibre entre ces principes. « La modularité doit être l'occasion de rechercher sans *a priori* l'organisation territoriale la plus pertinente dans chaque département. Cette modularité doit, bien entendu, s'exercer à l'intérieur d'un cadre général qui garantit l'exercice, sur l'ensemble du territoire, des missions de l'État, mais elle doit aussi être abordée comme un exercice nouveau qui permettra, après un travail d'analyse partagée que [conduiront les préfets], d'adapter les structures et les moyens aux missions, au plus près des besoins »⁸.

Pour analyser le principe de modularité, il convient d'aborder les deux composantes qu'il induit : la modularité de l'organisation des services préfectoraux (1) et la modularité de leur lieu d'implantation (2).

1. La modularité structurelle : l'ajustement de l'organisation des services préfectoraux aux territoires

L'organisation des services préfectoraux témoigne de cet équilibre toujours délicat des préfectures entre uniformité et différenciation. Toutes les préfectures de département (1.1) et de région (1.2) connaissent en effet une architecture commune, qui n'exclut nullement de possibles ajustements. Cette quote-part d'adaptation est bien sûr amplifiée pour les représentants de l'État placés dans les collectivités à statut particulier (1.3).

⁵ « La proximité des services de l'État est un attribut essentiel de l'efficacité des politiques conduites », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Normandie.

⁶ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Occitanie.

⁷ Pierre Serrand, *Manuel d'institutions administratives françaises*, PUF, coll. Droit fondamental, 2009, p. 142.

⁸ Circulaire du 7 juillet 2008 relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.

1.1. La modularité de l'organigramme des préfectures de département

L'organisation de la préfecture de département s'articule bien sûr autour de la figure centrale du préfet. Structurellement, celui-ci est assisté par deux collaborateurs proches, également membres du corps préfectoral. Le premier est le Secrétaire général, ainsi que le rappelle un rapport : « Premier collaborateur du préfet au niveau départemental, le secrétaire général dirige les services administratifs de la préfecture et assure l'animation et la coordination des services départementaux de l'État »⁹. Le second est le directeur de cabinet : « Le cabinet du préfet est placé sous l'autorité directe du directeur de cabinet. Ses missions principales consistent à gérer les problèmes d'ordre public et liés à la sécurité des personnes et des biens, les dossiers réservés, la coordination de l'agenda du préfet, les voyages officiels des autorités gouvernementales et la politique de communication »¹⁰. Sur ce point, les structures sont assez uniformes, même si les attributions de ces deux acteurs peuvent varier.

Hormis le préfet, qui en est à la tête, et ses deux collaborateurs proches, la préfecture de département se structure en Directions départementales. Traditionnellement, chaque Direction était la déconcentration d'un ministère. Mais, en vue de renforcer la coordination des services et l'inter-ministérielle, il a été créé des Directions départementales interministérielles (DDI). Selon le décret n° 2009-1484 du 3 décembre 2009, la préfecture de département compte en principe deux DDI : la Direction départementale des territoires (DDT) et la Direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations (DDCSPP). Toutefois, pour 46 départements dont la liste figure en annexe 1 du décret, on compte trois Directions départementales interministérielles (une Direction départementale des territoires, ou, dans les départements du littoral, une direction départementale des territoires et de la mer, une Direction départementale de la cohésion sociale et une Direction départementale de la protection des populations). « Ces modulations de l'organisation départementale montrent le souci qu'a eu l'État d'adapter son organisation à la diversité des territoires et des problématiques »¹¹. Par ailleurs, pour renforcer la coordination des DDI, un rapport fait état de la création d'une mission de coordination interministérielle, qui a pour mission de coordonner les DDI avec la préfecture¹².

En outre, la circulaire du ministre de l'Intérieur du 8 juillet 2016 relative aux organisations cibles des préfectures prévoit la création d'une direction des sécurités. Placée sous l'autorité du cabinet, elle vise à décloisonner le fonctionnement des services travaillant autour des missions de sécurité. Mais, avec la création de cette direction, « certaines préfectures ont pu craindre l'apparition d'un "directeur de cabinet adjoint" susceptible d'affaiblir et de court-circuiter le directeur de cabinet sur certaines

⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Grand-Est.

¹⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Grand-Est.

¹¹ Cour des comptes, rapport public thématique, *L'organisation territoriale de l'État*, juillet 2013, p. 70.

¹² « Le rôle de la mission de coordination interministérielle au sein de la préfecture est primordial et pourrait être renforcé. Cette mission a été mise en place par un prédécesseur du Préfet [actuel], qui a voulu doter la préfecture d'une cellule qui agirait comme une interface entre les directions interministérielles et la préfecture, et ce, afin de faciliter le partage de l'information et de fluidifier la coordination. Pour qu'elle soit pleinement opérationnelle, il pourrait être intéressant d'en faire une sorte de cabinet pour le secrétaire général, dont le champ d'attribution est très étendu et de l'organiser comme une porte d'entrée incontournable des contributions des DDI et des unités territoriales », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

missions essentielles »¹³. C'est pourquoi certaines ont été réticentes à instituer cette direction. Dans une préfecture par exemple, l'articulation entre cette nouvelle direction et le cabinet du préfet a pu engendrer une structure quelque peu complexe, destinée à préserver les prérogatives de chacun. « Si la création d'une direction des sécurités, dirigée par un conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer (CAIOM), ne semble pas pertinente dans [le département], où les services du cabinet eux-mêmes sont dirigés par un CAIOM, une réorganisation en deux pôles doit voir le jour d'ici septembre 2017 : un service des sécurités, dirigé par un attaché principal, qui aurait la charge de la sécurité civile et de la gestion de crise, de la sécurité intérieure et de l'ordre public, de la police administrative, ainsi que de la sécurité routière ; un bureau de la communication et de la représentation de l'État, dirigé par un attaché, qui aurait la charge des cérémonies, des visites officielles, du suivi de la vie politique du département et de l'organisation des élections, des ordres nationaux et des médailles, de la promotion des valeurs de la République, ainsi que de la communication interministérielle »¹⁴. De même et pour des raisons similaires, des instances ont pu conserver leur autonomie. Par exemple, dans une préfecture de région, le rapport de stage indique que, « en raison de ses effectifs, étant composé 19 agents, il n'est pas prévu d'intégrer le service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile (SIRACED-PC) à la direction des sécurités. En tout état de cause, le rapprochement du SIRACED-PC avec l'ordre public n'aurait que peu amélioré la coordination entre ces services »¹⁵.

A priori assez uniforme, cette organisation est cependant assouplie par de possibles aménagements, notamment à travers la création d'instances plus ou moins informelles.

Il existe souvent un Codir (Comité de direction) des services de l'État (Codir État) au sein des départements. « Le Codir État constitue pour le préfet le cadre d'intervention par excellence lui permettant d'assurer la coordination de la mise en œuvre des politiques publiques portées par l'État (à l'exception de la politique de sécurité publique qui, pour sa part, est traitée lors de réunions de sécurité) dans le département. Les questions qui y sont abordées portent sur l'agriculture, la fiscalité locale, l'emploi local, la santé, le logement, l'aménagement du territoire, l'urbanisme, etc. [...] Le comité de direction des services de l'État constitue un véritable conseil d'administration de l'État dans le département et traite des questions économiques, sociales, culturelles, sportives et sanitaires »¹⁶. Le Codir État est une expression concrète de l'interministérialité, puisqu'il peut se saisir de tout sujet, sauf en matière de sécurité puisqu'un « état-major de sécurité (EMS) réunit mensuellement [ou selon d'autres périodicités dans d'autres préfectures¹⁷] tous les acteurs de la sécurité locale autour du préfet et du procureur de la République »¹⁸.

Il existe aussi un Comité directeur des services de la préfecture (Codir préf). « Sous l'autorité du préfet, le comité de direction de services de la préfecture (Codir préf) se réunit toutes les deux semaines. Y prennent part, en plus du directeur de cabinet du préfet et du secrétaire général de la préfecture, le coordinateur de la mission

¹³ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

¹⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

¹⁵ Rapport 2016-2017, préfecture de région.

¹⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁷ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

¹⁸ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Pays de la Loire.

interministérielle de coordination (MIC), le directeur de la réglementation, des libertés publiques et des étrangers (DRLPE), le directeur des relations avec les collectivités territoriales (DRCT), le directeur interministériel des ressources humaines et des moyens (DIRHM) ainsi que le responsable du service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication (SIDSIC). Les participants à ce comité rendent compte au préfet de leurs activités. C'est notamment à cette occasion que les différents dossiers d'actualité intéressant la préfecture sont présentés au préfet »¹⁹.

Tous ces comités informels, et cela est plus vrai encore pour d'autres, n'existent pas nécessairement dans toutes les préfectures ; la modularité est ici mise en œuvre, permettant d'adapter le fonctionnement de la préfecture aux enjeux des territoires. L'organigramme des préfectures de région répond à la même nécessité.

1.2. La modularité de l'organigramme des préfectures de région

Le préfet de région est aussi préfet du département où est situé le chef-lieu de région. Il dispose ainsi d'un dédoublement fonctionnel qui marque toute sa spécificité. « La double fonction préfet de région/préfet de département conforte le rôle du préfet. Le pouvoir du préfet me paraît affermi de par la dualité de son emprise territoriale. Ce n'est pas tant dans l'autorité que le préfet de région détient sur le préfet de département que cela est le plus manifestement visible [...]. Cela se traduit surtout par le fait que le préfet de région, garant de la cohésion économique et sociale de la région, est également garant des sécurités au sein d'un échelon de proximité. Il apparaît à la fois comme un acteur stratégique et comme un décideur de terrain »²⁰.

La suppression de neuf régions et la constitution des méga-régions qui en résultent ont pu interroger la pertinence de cette dualité fonctionnelle, notamment parce que les nouveaux préfets de région doivent administrer une circonscription aux dimensions élargies et qu'il est possible que les directions régionales soient parfois très éloignées de certains territoires pour en saisir la polymorphie des enjeux²¹. La question a notamment été de savoir s'il ne serait pas pertinent de séparer les fonctions de préfet de région et de préfet de département : le préfet de région, compte tenu de l'ampleur des nouvelles régions, peut-il traiter efficacement les affaires de la région en même temps que celles du département chef-lieu, dont il est préfet ? « Un certain nombre d'options existent si l'on souhaite une réorganisation : maintien du *statu quo* ; création d'un poste de préfet délégué chargé de suivre les affaires départementales ; ou d'un poste de préfet délégué chargé de suivre les affaires régionales ; ou enfin un poste plus transversal qui permettrait à un préfet délégué de couvrir une grande partie ou même l'ensemble des dossiers sous l'autorité du préfet de région »²². Les rapports de stage qui évoquent cette problématique inclinent plutôt à soutenir la double fonction du préfet²³, mais en lui apportant le soutien de préfets délégués aux affaires du

¹⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

²⁰ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

²¹ « L'éloignement des services complique le traitement des dossiers locaux et rend plus complexe l'exercice de l'autorité du préfet de département. Une vigilance doit donc être maintenue sur l'appropriation des sujets locaux par les directions régionales », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

²² Rapport 2015-2016, préfecture de région.

²³ « Il me paraît essentiel, avec la naissance de régions élargies, de maintenir ce lien du préfet de région avec

département²⁴ ou, au contraire, d'un préfet délégué aux affaires régionales²⁵. « Le maintien de la dualité fonctionnelle du préfet de région, préfet du département chef-lieu, paraît nécessaire pour ancrer sa légitimité. Dans le cadre de ses responsabilités élargies, il est important qu'il puisse s'appuyer sur des préfets délégués »²⁶.

À l'heure actuelle, le préfet de région est, pour les affaires régionales, principalement assisté d'un Secrétariat général aux affaires régionales (SGAR). « Premier collaborateur du Préfet pour les questions régionales, le SGAR dispose d'une structure que l'on pourrait définir comme une préfecture de région. À la différence des services dépendants du secrétaire général [du préfet de département], le SGAR est un service interministériel qui intervient dans tous les domaines de l'action publique, sans dépendre d'un ministère en particulier »²⁷.

Outre le SGAR, la préfecture de région comporte aussi des directions qui lui sont propres. Depuis la RéATE, la préfecture de région s'ordonne en principe autour de six grandes directions : la Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi (DIRECCTE) ; la Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement (DREAL) ; la Direction régionale des affaires culturelles (DRAC) ; la Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRJSCS) ; la Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt (DRAAF). Enfin, la Direction régionale des finances publiques (DRFIP) occupe une place singulière puisqu'elle est directement rattachée au Ministère des finances.

Cependant, des adaptations territoriales sont toujours possibles. Une région a par exemple fait le choix de constituer une direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale (DRDJSCS) qui soit à la fois régionale et départementale²⁸. Certains rapports de stage préconisent en outre de constituer des directions qui aient pour objectif prioritaire de gérer les fonctions supports (ressources humaines, matériels et réseaux informatiques, etc.) : « des directions régionales pourraient utilement être créées autour du préfet de région pour prendre en charge certaines fonctions transversales, comme les ressources humaines ou les moyens »²⁹.

La préfecture d'Île-de-France fait aussi l'objet d'une organisation très dérogatoire. Tout d'abord, la préfecture regroupe la préfecture de Paris et la préfecture de la région Île-de-France. « La fusion de la préfecture de Paris et de la préfecture de la région d'Île-de-France, réalisée juridiquement au 1^{er} juillet 2010, s'est concrètement traduite par un regroupement physique sur un même site. L'organisation a été refondue autour de trois services (le Cabinet, le SGAR et le SG, également en charge des affaires parisiennes) et des mutualisations ont été effectuées grâce à ce regroupement : le contentieux juridique est ainsi mutualisé entre le SGAR et le SG. [...] [Toutefois,] l'organisation elle-même de la préfecture reflète encore les structures préexistantes, ce qui nuit à sa

l'échelon de proximité constitué par le département », rapport 2014-2015, préfecture région.

²⁴ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

²⁵ « Une solution envisageable pourrait être de mettre en place un préfet délégué aux affaires régionales auprès du préfet de région », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

²⁶ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

²⁷ Rapport 2015-2016, préfecture de région.

²⁸ Rapport 2016-2017, préfecture de région.

²⁹ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

cohérence d'ensemble. [...] Les habitudes et les pratiques témoignent également d'une persistance des cloisonnements entre les deux structures. »³⁰ Cette fusion de la préfecture de département et de région inclut des changements de structures. La DREAL, par exemple, est remplacée par trois directions régionales et interdépartementales : la DRIEA (équipement et aménagement), la DRIHL (hébergement et logement) et le DRIEE (environnement et énergie), ce qui engendre une répartition inédite des compétences entre toutes les directions. À ces spécificités propres à la préfecture d'Île-de-France s'ajoute bien sûr la présence d'une préfecture de police, maintenant pluriséculaire. Le préfet de police a une double qualité, celle de représentant de l'État et d'autorité de police municipale pour le compte de la ville de Paris. Il est également le préfet de la zone de défense et de sécurité (ZDS) de Paris. Il a aussi sous sa direction des services atypiques pour une préfecture : une infirmerie psychiatrique, un centre d'accueil et de soins hospitaliers, un institut médico-légal et un laboratoire central³¹. « La force de la préfecture de police est de réunir, sous un même commandement, tous les métiers de la sécurité : renseignement, police judiciaire, polices "ordre public" et de l'agglomération parisienne, police technique, polices administratives et secours »³². Ces missions particulières justifient son organisation atypique³³.

³⁰ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

³¹ Rapport de la préfecture de police de Paris.

³² Rapport de la préfecture de police de Paris.

³³ « L'organisation de la préfecture de police traduit l'enchevêtrement de ses missions. Ses services sont organisés en huit grandes directions. Cinq d'entre elles sont chargées des missions de sécurité publique confiées à la police nationale : la Direction de la sécurité de proximité de l'agglomération parisienne (DSPAP), la Direction de l'Ordre public et de la circulation (DOPC), la Direction du renseignement (DRPP), la Direction de la police judiciaire (DPJ) et la Direction opérationnelle des services techniques et logistiques (DOSTL). Deux autres directions exercent des missions de police administrative, tant étatique que municipale : la Direction de la police générale (DPG) et la Direction des transports et de la protection du public (DTPP). Enfin, la brigade des sapeurs-pompiers de Paris (BSPP), composée de personnels militaires, est placée sous l'autorité du préfet de police », rapport de la préfecture de police de Paris.

« Les pouvoirs des préfetures de région ont été progressivement renforcés par rapport aux préfetures de département. Au niveau juridique d'abord, outre des compétences propres plus importantes, le préfet de région peut modifier la répartition des compétences opérées par les normes réglementaires soit via le droit d'évocation, soit via les dispositions de l'article 16 de la charte de déconcentration du 7 mai 2015. Le pouvoir du préfet de région repose toutefois moins sur ces dernières dispositions que sur une conjonction de moyens matériels et de pratiques administratives qui l'éloignent de plus en plus de son statut de *primus inter pares* pour en faire un échelon à part de l'administration déconcentrée. En plus de ses services départementaux, il a autorité hiérarchique sur le SGAR et sur les directions régionales, des services à même d'attirer les talents en proposant des postes à vocation stratégique dans de grandes villes. Par ailleurs, suite à la réforme territoriale, les périmètres des régions administratives et des zones de défense et de sécurité se rapprochent. 6 préfets de région sur 13 ont désormais une triple casquette de préfet de département, de région et de zone [de défense et de sécurité] ».

Rapport 2015-2016, préfecture de région

Un questionnement délicat est celui des instances collégiales réunies autour du préfet de région, et notamment l'association des préfets de département à ces instances.

Il convient tout d'abord de préciser que les prérogatives des préfets de région ont progressivement été élargies et renforcées, au détriment de celles dont disposent les préfets de département. En effet, selon l'article 2 du décret n° 2010-146 du 16 février 2010, le préfet de région a « autorité sur les préfets de département ». Certes, « le préfet de région n'exerce pas d'autorité hiérarchique réglementaire sur les préfets de département. Mais bénéficiant d'une position de *primus inter pares* et d'animateur de l'action de l'État dans la région, il exerce une indéniable fonction de régulation entre les intérêts – parfois divergents – des différents départements. S'il n'est pas donneur d'ordres, il assume une fonction de définition d'un équilibre régional intégrant les contraintes de chacun de ses collègues. »³⁴ Une telle amplification des pouvoirs du préfet de région et sa prééminence évidente par rapport aux préfets de département engendrent toutefois le risque de priver les préfets de département d'une part de leur liberté d'action³⁵. Cela se trouve renforcé par le fait que certains services des préfetures de région (DIRECCTE, DRAC et DREAL) possèdent des Unités territoriales (UT), qui sont en quelque sorte une déconcentration des directions régionales dans le département et qui échappent à l'autorité du préfet de département³⁶.

³⁴ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

³⁵ « Si le renforcement des pouvoirs de l'échelon régional par la RéATE permet indéniablement d'assurer la cohérence de l'action publique sur le territoire, il peut également avoir des conséquences problématiques en réduisant les marges de manœuvre du Préfet de département. Le maintien d'unités territoriales des directions régionales en est un bon exemple. Les directives reçues par ces unités semblent échapper en partie au corps préfectoral, pourtant garant de l'unité de l'action de l'État dans le département, quand elles n'entravent pas cette action », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

³⁶ « L'existence de liens hiérarchiques forts entre certaines directions régionales et leurs unités départementales pourrait limiter les capacités de coordination du préfet de département, en cas d'avis divergents sur l'opportunité des opérations à mener », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-

En conséquence, lors de la réorganisation des services de l'État en région, il est apparu nécessaire de revoir la collégialité, afin que les préfets de département puissent faire entendre leur voix auprès du préfet de région, et que celle-ci ne soit pas inaudible en raison du nombre d'interlocuteurs murmurant à l'oreille du préfet de région. « La redéfinition de la collégialité constitue un point de friction pour les préfets de département. [...] Certains ont mis en cause la notion de "décision stratégique de l'État en région", qui apparaît conférer au préfet de région un pouvoir dont il ne disposerait pas au vu du décret de 2004 relatif aux pouvoirs des préfets. Il reste que la stratégie de l'État en région est décidée par le préfet de région, en lien avec les préfets de département et qu'il appartient à ces derniers de la décliner au niveau départemental »³⁷.

La modularité de l'organisation des préfetures de région est moindre que celle des préfetures de département. Mais ce sont bien sûr dans les services déconcentrés placés dans les collectivités à statut particulier que la modularité est la plus avancée.

1.3. La nécessaire modularité des structures déconcentrées dans les collectivités à statut particulier

Dans les collectivités à statut particulier, tout particulièrement dans les territoires ultramarins, la modularité est beaucoup plus prégnante : elle joue non seulement à propos des structures mais aussi, à un important degré, au sujet des compétences attribuées à ces administrations déconcentrées. La modularité des administrations déconcentrées accompagne ici la nette propension du législateur à multiplier les statuts particuliers des collectivités.

Avant d'aborder l'outre-mer, l'exemple de la Corse peut être utilement mobilisé. « Région la plus décentralisée de France »³⁸, la Corse a une situation nettement particularisée par la loi portant Nouvelle organisation territoriale de la République (NOTRe) du 7 août 2015 et par les trois ordonnances du 21 novembre 2016. À la demande des élus corses, il a été créé une Collectivité de Corse, par la fusion au 1^{er} janvier 2018 de la Collectivité territoriale de Corse et des deux départements³⁹.

La création d'une collectivité unique pose la question du devenir des circonscriptions administratives de Haute-Corse et de Corse-du-Sud. Ajaccio apparaît comme le centre de gravité politique et administratif de l'île, avec la préfecture de région et le siège de la collectivité territoriale de Corse ; or, une préfecture est maintenue à Bastia, ce qui interroge son articulation avec la préfecture régionale. Le maintien de deux circonscriptions administratives pour une seule collectivité territoriale « risque d'accroître le décalage entre le niveau de décentralisation d'un côté et l'organisation des services de l'État de l'autre »⁴⁰ et de nuire à la clarté et à la cohérence de l'action

urbain, Centre-Val-de-Loire.

³⁷ Rapport 2015-2016, préfecture de région.

³⁸ Rapport 2014-2015, préfecture de région.

³⁹ « Cette collectivité bénéficiera de compétences et de moyens financiers élargis. Il est donc nécessaire pour l'État de poursuivre ses efforts en faveur d'un schéma départemental de coopération intercommunal (SDCI) ambitieux permettant l'émergence de contre-pouvoirs de proximité : les intercommunalités », rapport 2015-2016, préfecture de région.

⁴⁰ Rapport 2016-2017, préfecture de région.

de l'État dans cette collectivité unique. Des solutions à ce risque potentiel sont toutefois proposées par les rapports de stage : il serait envisageable de fusionner les deux préfectures ou de faire de Bastia une sous-préfecture⁴¹. Ces solutions sont toutefois difficiles à réaliser en raison de l'opposition des élus corses, qui ont été, dans les années 1970, à l'origine de la création du département de Haute-Corse et qui, malgré leur revendication d'autonomie, entendent bien maintenir la présence de l'État dans ce département ; cela témoigne que, « en Corse, l'action de l'État est entravée par les difficultés d'un partenariat avec les élus des différentes collectivités ; l'État peut être tout à la fois décrié, accablé, puis sollicité »⁴².

Hormis la spécificité de la collectivité, les fortes velléités d'indépendance, traduites par la présence majoritaire du parti indépendantiste dans l'assemblée de la collectivité de Corse, imposent un aménagement spécial et indispensable de la composition de l'équipe préfectorale : la préfecture est ainsi dirigée par un préfet hors classe, et quatre sous-préfets. En outre, comme le relève un troisième rapport, « la préfecture de Corse est atypique pour trois raisons : la présence d'un service dédié à la sécurité, le niveau d'expérience des cadres au regard de la taille réduite de la région, l'importance du contrôle de légalité dans l'activité globale de la préfecture »⁴³.

On voit ainsi combien les préfectures corses cherchent à moduler leur positionnement et leur composition, en vue de permettre leur exacte adaptation à la morphologie et à la psychologie de l'île de beauté.

Les territoires d'Outre-mer comportent d'importantes spécificités qui justifient que les préfectures modulent leurs organisations et leurs compétences pour s'y adapter. Deux exemples peuvent l'illustrer :

En Martinique, tout d'abord, le préfet dispose de prérogatives importantes. « Il est ainsi délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer, préfet de la zone de défense des Antilles, et dispose de compétences spécifiques en matière économique (fixation d'un certain nombre de tarifs, dont ceux du gaz et du pétrole). En tant que préfet de zone, le préfet est notamment responsable des plans de secours aux populations en cas de risque naturel ; ainsi du nouveau plan ORSEC pour le risque Tsunami »⁴⁴.

L'avantage de la Martinique est que la région est monodépartementale, ce qui « supprime de fait les missions liées à la coordination interdépartementale qui peuvent être relativement lourdes dans les préfectures de région de l'hexagone. D'autre part, le préfet peut s'appuyer sur une organisation souple et réactive avec des interlocuteurs uniques pour chaque service (les directeurs des services déconcentrés ayant à la fois des compétences départementales et régionales) »⁴⁵. Et du fait de l'existence d'une

⁴¹ « La création de la collectivité unique justifierait, dans ce souci de cohérence, une fusion entre les directions régionales et départementales, comme dans les régions monodépartementales d'outre-mer. [...] Afin de maintenir une cohérence dans l'organisation de l'État en Corse et dans un souci d'adaptabilité politique, un préfet délégué pourrait plutôt être nommé en Haute-Corse. Il se trouverait, dans tous les domaines, y compris en matière d'ordre public, sous l'autorité du préfet de région lequel constituerait l'unique représentant de l'État face à la collectivité de Corse », rapport A de la préfecture du département de Corse du Sud.

⁴² Rapport C de la préfecture du département de Corse du Sud.

⁴³ Rapport B de la préfecture du département de Corse du Sud.

⁴⁴ Rapport A de la préfecture de la Martinique.

⁴⁵ Rapport B de la préfecture de la Martinique.

collectivité unique, « la préfecture de la Martinique présente l'originalité d'avoir fusionné les postes de secrétaire général et de secrétaire général aux affaires régionales »⁴⁶.

Alors que la loi du 27 juillet 2011 relative aux collectivités territoriales de Guyane et de Martinique a substitué une collectivité territoriale unique aux conseils départemental et régional, La Réunion est toujours une région monodépartementale avec deux conseils, un pour le département, un pour la région. Cela influence bien sûr les compétences de l'État territorial, qui possède ici – contrairement à la Corse – une voix unique face aux divergences possibles des deux conseils. Dès lors, « les responsabilités du préfet à La Réunion sont multiples : préfet de département, préfet de région, préfet de zone de défense et de sécurité, délégué du gouvernement pour l'action de l'État en mer, acteur diplomatique »⁴⁷. Plus encore, le préfet de la Réunion joue un rôle cardinal en matière de politique étrangère, ce qui a imposé que « le Préfet de la Réunion [soit] doté d'une cellule complète, dont un diplomate détaché »⁴⁸. Le préfet concentre ainsi un ensemble de fonctions, rarement cumulées par un seul préfet en métropole : il a une véritable autorité sur tous les services déconcentrés, même ceux qui ne relèvent pas directement de la préfecture, comme l'Agence régionale de Santé (ARS) ou Pôle emploi⁴⁹.

L'insularité de la Réunion justifie encore la modularité du lieu d'implantation des services déconcentrés : la préfecture est ainsi scindée en deux sites. « L'éclatement de la préfecture sur deux sites, le site principal de Grande Terre, qui comprend notamment le SGAR et la DIIC, et le site du cabinet sur Petite Terre induit des déplacements quotidiens en vedette préfectorale. La localisation du cabinet sur Petite Terre permet de conserver l'État-major de la préfecture, y compris le centre de crise, dans un endroit sûr et abrité d'un éventuel dérapage sécuritaire »⁵⁰.

On peut enfin citer le cas, plus particulier encore, des Terres australes et antarctiques françaises (TAAF). Il s'agit d'un territoire d'outre-mer constitué d'une partie du continent antarctique (Terre Adélie), d'îles subantarctiques (Kerguelen, Crozet, Saint-Paul et Amsterdam) et d'îles tropicales proches de Madagascar (Îles Éparses). En y incorporant la Zone économique exclusive (ZEE) faisant environ cinq fois la taille de la métropole, les TAAF représentent un territoire immense. « Extrême périphérie de la République, cumulant l'ultra-marinité, l'absence de peuplement permanent et un enclavement quasi-total, [les TAAF] incarnent à leur façon la plasticité de l'administration française et n'ont jamais réellement échappé à leur quête, inconfortable et ambiguë, de normalisation administrative »⁵¹.

La nature juridique de ces TAAF est difficile à identifier. « Elles sont *stricto sensu* une collectivité, mais nombre de ses caractéristiques ne peuvent être déduites de cette seule appellation, tant par le territoire qu'elles gèrent, que par ses missions, finalement plus régaliennes que toute autre collectivité, ou que par son fonctionnement administratif. [...] Son fonctionnement administratif est tout aussi atypique. Les TAAF

⁴⁶ Rapport B de la préfecture de Martinique.

⁴⁷ Rapport C de la préfecture de la Réunion.

⁴⁸ Rapport de la préfecture de Mayotte.

⁴⁹ « Outre-mer, et peut-être plus qu'ailleurs, il n'est pas possible d'agir en tuyaux d'orgue : la coordination est le maître-mot de l'action de l'État, sous l'impulsion du préfet. Cette démarche dépasse d'ailleurs les seuls services de l'État puisqu'elle intègre les opérateurs (ARS, Pôle emploi, etc.). Face à la décentralisation, la déconcentration doit donc offrir au préfet une administration resserrée et coordonnée », rapport de la préfecture de la Réunion.

⁵⁰ Rapport de la préfecture de Mayotte.

⁵¹ Rapport C de la préfecture des Terres australes et antarctiques françaises.

sont une collectivité territoriale à la tête de laquelle un préfet nommé en Conseil des ministres est placé. Il est à la fois représentant de l'État et chef de l'exécutif de la collectivité. Cette nomination s'explique par l'absence de population et donc par l'impossibilité de toute vie politique. Ainsi, objet unique dans la vie administrative française, les TAAF recourent un statut de collectivité d'outre-mer avec des pouvoirs régaliens associés au préfet qui dirige la collectivité »⁵². Les TAAF peuvent ainsi être qualifiées de « collectivité préfectorale »⁵³, puisqu'elles paraissent être tout à la fois collectivité décentralisée et circonscription déconcentrée.

Le caractère *sui generis* de ce territoire déteint bien entendu sur la structure de la préfecture. L'absence de population permanente a pour conséquence l'absence d'instance élue. Afin d'assister le préfet – à la fois autorité décentralisée et déconcentrée – dans ses décisions se rapportant à la gestion économique, financière et fiscale, un Conseil consultatif, « ersatz d'assemblée délibérante »⁵⁴, a été créé en 1955. Se réunissant trois fois par an, ce Conseil consultatif est composé de treize membres désignés ou proposés par différents ministères pertinents (chargés de l'Outre-mer, de la Défense, de la Recherche, de la Pêche et de l'Environnement et des Affaires étrangères) et comporte également deux députés et deux sénateurs⁵⁵. Sur le plan des compétences, ces terres sont dotées d'une autonomie financière et administrative importante : en effet, les textes législatifs (à l'exception des textes de souveraineté) ne sont applicables dans les TAAF que s'ils le mentionnent expressément. Les spécificités inédites de ce territoire imposent donc bon nombre d'adaptations à la préfecture.

La modularité des structures et de l'organisation des préfectures se dédouble d'une autre question essentielle : celle de la modularité géographique, c'est-à-dire de la délicate question des lieux d'implantation optimaux des services déconcentrés au regard des spécificités locales.

2. La modularité géographique : le lieu d'implantation des services déconcentrés

Le lieu d'implantation des services déconcentrés n'est pas une question subsidiaire. Au contraire, « pour organiser les structures des services, il faut définir les implantations, les responsabilités de chacun et les modes de communication avec et entre eux »⁵⁶. Le lieu d'implantation comporte en effet tous les enjeux de la modularité : la mise en œuvre efficace des politiques publiques sur tout le territoire ; l'accès des citoyens aux services publics ; la rationalisation de la carte des circonscriptions administratives à des fins d'économies de moyens. « L'implantation territoriale des services administratifs, qui, de la création des Maisons de l'État à l'inter-départementalisation se trouve au cœur de la notion de l'accès aux services publics, relève d'un équilibre mouvant entre qualité du service rendu, objectifs de réduction des effectifs et enjeux d'aménagement du territoire. Selon les choix effectués l'une ou l'autre de ces considérations prime, sans logique, et

⁵² Rapport A préfecture des Terres australes et antarctiques françaises.

⁵³ Rapport A préfecture des Terres australes et antarctiques françaises.

⁵⁴ Rapport C préfecture des Terres australes et antarctiques françaises.

⁵⁵ Rapport B préfecture des Terres australes et antarctiques françaises.

⁵⁶ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

donc clarté, apparente »⁵⁷. Or, aujourd'hui, on constate plutôt que l'État territorial a fait le choix de « perdre certaines implantations territoriales au profit de mutualisations »⁵⁸, lesquelles sont facilitées par la place croissante du numérique.

En visant l'implantation des services déconcentrés qui corresponde le mieux possible aux attentes et besoins des populations, cette modularité territoriale impose aux services déconcentrés de s'adapter aux réformes des collectivités pour conserver à l'action de l'État toute son efficacité (a), mais induit toujours d'importants questionnements (b).

2.1. L'adaptation nécessaire de l'administration déconcentrée aux réformes des collectivités

Aujourd'hui, comme on le sait, l'administration territoriale de la République comporte deux grands réseaux de structures : les services déconcentrés, notamment préfectoraux, et les collectivités territoriales. « L'état actuel de ce que l'on nomme savamment gouvernance locale combine, en France, les propriétés d'un système centralisé (fut-il déconcentré) et d'un système décentralisé »⁵⁹. Or, il semble que les services déconcentrés peinent parfois à s'acclimater aux évolutions des collectivités décentralisées. « C'est là le constat d'une déconcentration inachevée : l'État semble encore chercher sa place sur le territoire, la répartition des rôles entre administrations déconcentrées et collectivités laissant toujours dans les esprits ce sentiment que "tout est fait à deux" »⁶⁰.

Il serait bien sûr illusoire de penser que ces deux réseaux d'acteurs fonctionnent en vase-clos. Au contraire, les liens et interactions entre eux sont constants. La montée en puissance des collectivités territoriales impose ainsi aux services déconcentrés de s'adapter à cette nouvelle donne institutionnelle. D'une part, il serait inutile qu'ils prennent en charge des compétences désormais dévolues aux collectivités, ce qui engendrerait « un risque de doublon et de perte de temps par rapport au travail également conduit par les collectivités »⁶¹. D'autre part, les acteurs décentralisés bénéficient de plus en plus de moyens, là où les services de l'État tendent au contraire à voir leurs moyens diminuer⁶². Un rapport de stage effectué dans une préfecture de région note à cet égard que « l'État ne dispose certes plus de la même puissance financière que le conseil régional, les investissements de l'État [...] hors opérateurs n'atteignant plus que 84 millions d'euros en 2015, contre près de 500 millions pour le conseil régional »⁶³.

⁵⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Occitanie.

⁵⁸ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Provence-Alpes-Côte d'Azur.

⁵⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁶⁰ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁶¹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Centre-Val-de-Loire.

⁶² « Il existe en effet un décalage entre un niveau de décentralisation très poussé et une déconcentration peu aboutie, l'administration déconcentrée n'étant pas toujours outillée, en moyens humains et financiers, pour remplir le rôle et suivre la cadence de ses partenaires locaux », rapport de la préfecture du département de Corse du Sud.

⁶³ Rapport 2016-2017, préfecture de région.

Ce qui est vrai de l'adaptation des compétences l'est également des structures institutionnelles qui assument ces compétences.

1° Sur ce point, l'actualité dont les rapports de stage se font l'écho est marquée par la re-délimitation des régions opérée par la loi du 16 janvier 2015 et qui « a pour objectif de trouver le niveau d'action le plus efficace »⁶⁴.

Suite à la refonte des régions, les préfetures ont dû s'adapter. Les régions métropolitaines étant passées de 22 à 13, les préfetures de région ont subi la même réduction, puisqu'il a été maintenu la corrélation entre la dimension des collectivités régionales et des circonscriptions régionales de l'État. Il en résulte que certaines préfetures de région ne sont dorénavant plus que des préfetures de département. Les villes de Clermont-Ferrand et de Montpellier ont aussi perdu la qualité de chef-lieu de région, au profit de Lyon pour la première⁶⁵ et de Toulouse pour la seconde⁶⁶. Metz et Châlons-en-Champagne perdent toutes deux la qualité de préfeture régionale au profit de Strasbourg⁶⁷, le préfet de Metz s'étant de surcroît dépouillé de la qualité de préfet de Zone de défense et de sécurité (ZDS) au profit de celui de Strasbourg⁶⁸.

La réduction du nombre de préfetures de région a impliqué une redistribution des services. Si la plupart des administrations régionales ont suivi le préfet de région, certaines sont demeurées dans l'ancien chef-lieu de région. Pour ne citer que quelques illustrations, beaucoup de missions de la préfeture d'Amiens ont été transférées à Lille, qui ne concentre toutefois que sept des neuf états-majors, chaque ville conservant en outre un rectorat, mais le recteur de Lille étant recteur de région académique⁶⁹. En Occitanie, l'Agence régionale de santé (ARS) et la Cour régionale des comptes sont restées à Montpellier, de même que certains services spécialisés, comme le service du littoral⁷⁰. En Normandie, les services régionaux de l'État se répartissent entre Caen et Rouen : le préfet de région demeure à Rouen, mais certaines directions (DRAAF, DRAC) ou agences (ARS) sont situées à Caen. Dans la même région, « le choix a par exemple été fait à la DREAL de ne pas regrouper les activités environnement, aménagement et risques industriels à Caen ou Rouen, mais de les maintenir dans les deux sites, afin de ne pas voir se reformer de fait les anciennes directions (DRE, DRIRE et DIREN) fusionnées en 2010 dans le cadre de la RÉATe »⁷¹. Semblablement, dans la nouvelle région Auvergne-Rhône-Alpes, la réorganisation des services a conduit à maintenir certaines directions régionales à Clermont-Ferrand (ancienne capitale de

⁶⁴ Rapport 2014-2015, préfeture d'un département rural, Occitanie.

⁶⁵ Rapport 2014-2015, préfeture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁶⁶ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département urbain, Occitanie.

⁶⁷ Rapport 2014-2015, préfeture d'un département semi-urbain, Grand-Est ; rapport 2015-2016, préfeture d'un département rural, Grand-Est. « Avec la Nouvelle Aquitaine, le Grand-Est est en effet le seul à avoir dû fusionner les services implantés dans trois régions. À la différence de la Nouvelle Aquitaine, le chef-lieu de la région Grand Est, Strasbourg, est celui de la plus petite des trois régions fusionnées. Tandis que le Préfet de la région Nouvelle Aquitaine a vu son territoire de compétence s'étendre de cinq à douze départements, celui de la région Grand-Est est passé de deux à dix départements », rapport 2016-2017, préfeture de région.

⁶⁸ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département rural, Grand-Est.

⁶⁹ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département semi-urbain, Hauts-de-France.

⁷⁰ Rapport 2015-2016, préfeture d'un département urbain, Occitanie.

⁷¹ Rapport 2016-2017, préfeture d'un département urbain, Normandie.

région), comme la DRAAF et la partie du SGAR dédiée aux problématiques liées au Massif central, ce qui s'explique bien sûr par la topographie de la nouvelle région⁷².

Il serait peu utile de multiplier ces exemples. Il suffit de retenir la grande hétérogénéité des solutions locales : chaque préfecture de régions a choisi la répartition de ses services en fonction des spécificités de son territoire. La modularité de l'implantation a été ici pleinement à l'œuvre. Elle possède des attraits évidents relativement à l'aménagement du territoire, à l'ajustement des compétences aux besoins et à la répartition de l'emploi public sur le territoire, dans la mesure où l'emploi public est souvent un levier économique important.

Au-delà de la bigarrure des solutions particulières, il paraît toutefois possible de proposer une classification de la réorganisation des services régionaux, au regard des différentes options retenues par les nouvelles préfectures de région. Deux grands modèles d'organisations paraissent se dégager : les différentes directions des préfectures de région peuvent soit être dotées d'un siège unique (qui n'est d'ailleurs pas nécessairement implanté dans le nouveau chef-lieu de région⁷³), soit avoir des implantations multi-sites. Le choix du multi-sites peut lui-même avoir plusieurs configurations : soit une spécialisation par pôle, c'est-à-dire que chaque pôle d'une direction régionale sera dédié à une tâche précise afférente à cette direction et qu'aucun autre pôle n'effectuera la même tâche ; soit une absence de spécialisation qui implique que plusieurs sites peuvent accueillir la même activité, ce qui est retenu notamment pour les fonctions demandant un ancrage territorial ou des relations directes avec les usagers.

La région Nouvelle-Aquitaine, qui regroupe trois anciennes régions (Aquitaine, Limousin et Poitou-Charentes) et douze départements, illustre cette pluralité des possibilités. Le siège de la DRAAF est à Limoges et ceux de la DREAL, de l'INSEE et de l'ADEME sont à Poitiers. Et il a été adopté le principe de directions régionales multi-sites spécialisées par métiers, en fonction des spécificités locales (élevage à Limoges, viticulture à Bordeaux...)⁷⁴. Le risque du multi-sites est bien sûr d'engendrer des coûts et, donc, de priver cette rationalisation d'une part de son attrait financier. Par exemple, si la DRAC a son secrétariat général à Bordeaux, elle conserve des équipes pluridisciplinaires à Poitiers et à Limoges, chaque ville accueillant un des trois directeurs de pôles⁷⁵. Dès lors, « cette grande région ne peut être correctement administrée que grâce au développement des outils numériques, au premier rang desquels la visio-conférence, outil très largement utilisé, même si des réunions mensuelles sont organisées avec toutes les directions régionales »⁷⁶. Mais la mise en place de ces outils et les déplacements des cadres qui seront indispensables sont aussi générateurs de coûts, parfois élevés et durables.

Comme en Nouvelle-Aquitaine, le choix du multi-site a été le plus souvent retenu. Beaucoup de rapports de stage mettent toutefois en avant la possible difficulté de

⁷² Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁷³ Lors du Conseil des ministres du 31 juillet 2015, il avait en effet été décidé que « le tiers des sièges des directions régionales sera implanté hors chefs-lieux afin de prendre en compte les spécificités de chaque territoire ». (Cité par Émilie Marcovici, « La simplification de l'administration territoriale de l'État par la modernisation de l'action publique : entre hésitations et complexité », *RFDA*, 2016, p. 971)

⁷⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Nouvelle-Aquitaine ; rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁷⁵ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁷⁶ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Nouvelle-Aquitaine.

gouvernance que ces délocalisations peuvent impliquer, même si le système de visio-conférence permet de remédier partiellement à l'éloignement géographique. La spécialisation des services peut parfois en pâtir. Metz a ainsi perdu son statut de Préfecture de ZDS, cette compétence ayant suivi le préfet de région (qui devient aussi préfet de zone) à Strasbourg, alors que les services de défense, l'état-major et le préfet délégué de la zone demeurent à Metz, ce qui ne facilitera pas la gestion des affaires, notamment dans l'urgence⁷⁷.

« L'instauration des grandes régions contribue [...] à reproduire au niveau régional ce qui préside au fonctionnement de l'administration centrale. La fusion horizontale des régions engendre en effet la création d'entités de grande envergure, plus éloignées encore qu'elles ne l'étaient du terrain, et d'autant plus promptes à se saisir de questions qui n'entrent pas directement dans leur champ de compétence qu'elles se cherchent encore un rôle et une justification. L'échelon régional tend alors à calquer son mode d'action sur celui de l'administration centrale, endossant une fonction normative et de contrôle plus que de proximité, et multipliant, pour les administrations départementales, les tutelles et les procédures de remontée d'information.

Aujourd'hui, tant la loi NOTRe que le plan préfecture nouvelle génération (PPNG) tendent ainsi à poursuivre une logique de déconcentration asymétrique, qui renforce *in fine* le poids des administrations dépositaires des fonctions normatives et de contrôle, au détriment de l'échelon départemental. Se dessine alors une reconcentration administrative qui échoue à tirer parti des bénéfices d'une déconcentration véritable qui imposerait aux administrations territoriales une logique de résultat plutôt que des modalités de mises en œuvre prédéfinies, à l'image de ce que permettent les directives dans le droit de l'Union européenne. »

Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Auvergne-Rhône-Alpes

Cette réforme se heurte actuellement à une difficulté importante, qui devrait toutefois n'être que temporaire : il s'agit de la difficulté que peuvent rencontrer certaines préfectures à prendre leur place dans la nouvelle organisation régionale. La constitution de grandes régions éloigne en effet les grandes directions régionales des problématiques opérationnelles rencontrées dans les départements. Les élus locaux s'en sont souvent émus publiquement⁷⁸. Le risque est d'autant plus patent que les liens entre la préfecture de région et les préfectures de département récemment rattachées à cette nouvelle région (qui, par définition, ne travaillaient pas avec cette préfecture de région jusque-là) sont nouveaux et ne sont pas toujours faciles à établir ; et certains

⁷⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁷⁸ « La perte du statut de capitale régionale et l'éloignement des centres de décision constituent un sujet d'inquiétude à la fois pour les élus locaux et pour les milieux économiques, habitués à bénéficier de la proximité de représentants de l'État – notamment à la DIRECCTE pour les questions de restructuration. Tous nourrissent des craintes pour l'image de leur ville, qui souffre déjà d'un déficit d'attractivité », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Hauts-de-France.

rapports soulignent que, pour l'instant, les échanges avec le niveau national sont plus étroits qu'avec l'échelon régional⁷⁹.

On avait pu espérer que l'éloignement des préfectures de région rendrait aux préfectures de département un poids essentiel dans la gestion des politiques publiques au plus près des territoires. Certains rapports indiquent que ce n'est pas l'évolution qui se dessine partout et qu'on assiste plutôt à une recentralisation au sein des préfectures de région⁸⁰. « Si cette réforme était censée renforcer le préfet de département et ses services déconcentrés du fait de l'éloignement de la région, nous assistons au contraire à un phénomène de recentralisation et de "re-concentration" au niveau régional avec le renforcement des prérogatives du préfet de région »⁸¹. Cette « re-concentration »⁸² n'est pas illogique dans la mesure où la RÉATE a réaffirmé la prééminence du préfet de région.

C'est pourquoi ce mouvement de recomposition territoriale est perçu par beaucoup, non comme une simple fusion des services, mais comme une absorption de certains services par d'autres⁸³. Ce constat négatif doit néanmoins être tempéré, car il faut noter des différences importantes d'une préfecture à l'autre : « Les conséquences de cette nouvelle donne sont susceptibles de diverger grandement selon les départements. Certains, de taille ou de rayonnement importants, pourront tirer profit de la réforme et de l'éloignement des préfectures de région, pour avoir davantage d'autonomie opérationnelle. À l'inverse, les préfectures de plus petite taille pourraient voir leurs compétences réduites »⁸⁴.

Toujours est-il que ces constatations devraient inciter à revitaliser les préfectures de département, éventuellement en allégeant le poids *hiérarchique* des préfets de région. Les rapports de stage ne sont pas avares de préconisations intéressantes en ce domaine. L'un d'eux juge par exemple que « la constitution de grandes préfectures de région, pensée entre autres pour générer des économies d'échelle et des gains de mutualisation au sein des directions régionales, pourrait être l'occasion de réfléchir, *par symétrie*, à un renforcement de certaines fonctions opérationnelles au niveau départemental. Il pourrait être intéressant par exemple de réfléchir à la constitution d'une nouvelle DDI dédiée à la compétitivité, à l'aménagement économique du territoire, à l'environnement et à l'emploi. Elle rassemblerait les compétences des UT DIRECCTE (en matière d'inspection du travail et de veille "industrie-emploi"), des UT DREAL (en matière d'inspection ICPE), une partie des compétences de la DDT en matière d'urbanisme et d'aménagement économique du territoire, ainsi que certaines

⁷⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁸⁰ « Ce que l'on constate cependant dans l'immédiat, c'est l'apparition d'une nouvelle bureaucratie centralisatrice, au niveau régional, dont la valeur ajoutée reste en puissance. À ce stade, les préfectures de département sont confrontées à un dédoublement du pilotage, qui ne se traduit pas encore par une simplification du travail et/ou une source d'économies. Face à des directions régionales qui doublonnent, complètent voire complexifient les instructions nationales, l'échelon départemental se retrouve quelque peu démuné pour expliquer et appliquer ces dernières sur le terrain », rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

⁸¹ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

⁸² Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁸³ « La fusion des directions régionales n'est que la partie visible d'une réforme plus globale qui entraîne également un regroupement des chambres consulaires (agriculture, métiers et artisanat, commerce et industrie) et une mutualisation des moyens associés », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Hauts-de-France.

⁸⁴ Préfecture 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Grand-Est.

compétences de la DRCL en matière d'investissements publics. Cela aurait pour avantage de mieux coordonner tous les aspects de la politique économique de l'État au niveau départemental : grands projets d'infrastructures, gestion du contrat de plan État-régions (CPER), veille et de prospective économique, mais aussi de mieux connecter les problématiques de compétitivité avec la composante écologique »⁸⁵.

2.2. Une implantation des services publics soulevant encore d'importantes questions

La reconfiguration de la carte des circonscriptions administratives ne peut se faire sans une réflexion sur le rôle et la place de l'État territorial. Au contraire, « les nouveaux périmètres régionaux impliquent une réflexion approfondie sur l'organisation des services déconcentrés de l'État »⁸⁶. Il est bon, effectivement, que l'État profite de cette réorganisation territoriale pour revoir son propre positionnement dans chacune de ces nouvelles grandes régions et la pertinence de ses lieux d'implantation, notamment en vue des objectifs qu'induit la question de la modularité. « La fusion des régions a permis à l'État de rationaliser son organisation et de regrouper des services dans le but de réaliser des économies d'échelle et une mutualisation des moyens. Il me semble qu'elle doit être l'opportunité pour l'État de définir une stratégie dans une région plus grande et plus diversifiée, marquée aussi, dans chaque département, par le regroupement des intercommunalités »⁸⁷. La région Grand Est, qui regroupe l'Alsace, la Champagne-Ardenne et la Lorraine, avait même institutionnalisé cette réflexion régionale par la création d'un groupe de travail, nommé SGAR préfigurateur, qui a été piloté par le Secrétaire général pour les affaires régionales (SGAR) de Lorraine. Par sept réunions qui se sont tenues à Metz, le SGAR préfigurateur a pu assurer, au cours de l'année 2015, la réorganisation des directions régionales à l'échelle de la nouvelle grande région et a élaboré un diagnostic et des projets pour la stratégie de l'État dans cette nouvelle circonscription⁸⁸.

Cette réflexion générale est d'autant plus pressante que cette nouvelle répartition des compétences entre préfectures se heurte à deux impératifs contradictoires, qu'il convient de concilier. D'une part, il faut procéder à un regroupement des services par spécialités de façon à assurer leur efficacité, mais il faut d'autre part limiter la mobilité des agents. Toute mobilité géographique ayant été exclue, seule une mobilité fonctionnelle a été imposée aux agents publics, sauf s'ils acceptaient de changer de lieu d'affectation. À Metz, par exemple, les agents de l'ancienne préfecture de région ont pu, soit rester dans leur fonction et gagner la préfecture régionale située à

⁸⁵ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Centre-Val-de-Loire.

⁸⁶ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁸⁷ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Nouvelle-Aquitaine.

⁸⁸ « Ce groupe a été chargé d'élaborer un projet de stratégie pour les services de l'État dans la nouvelle région. Ce groupe, composé par une vingtaine de hauts dirigeants, sous-préfets, chefs et directeurs des services de l'État provenant des trois régions, avait pour mission la production d'un document de synthèse à caractère opérationnel à partir des données du diagnostic. L'objectif de la mission était d'analyser les points forts et les points faibles de la nouvelle région sous l'angle économique, infrastructurel, social, environnemental et identitaire afin de dégager des axes d'intervention pour les services de l'État. [...] Le travail, rédigé sous la coordination du SGAR Lorraine, a été présenté au Préfet préfigurateur dans le cadre du dernier Comité d'Administration Régional en format interrégional (CAIR) qui eut lieu en décembre 2015 », rapport 2015-2016, préfecture d'un département urbain, Grand-Est.

Strasbourg, soit demeurer à Metz et rejoindre les services de la préfecture départementale ou l'antenne du SGAR demeurée là⁸⁹.

Dans la même veine, l'autre grande question qui traverse les rapports de stage concerne le devenir des sous-préfectures et la rénovation de la carte des arrondissements⁹⁰. À quelques rares exceptions près (trois décrets du 29 décembre 2014 ont supprimé des sous-préfectures de Moselle, du Bas-Rhin et du Haut-Rhin⁹¹), il y a eu peu de suppression d'arrondissements et de sous-préfectures. Il est en effet difficile de supprimer purement et simplement les sous-préfectures, qui marquent la présence de l'État dans les territoires⁹² : « Le réseau des sous-préfectures fait l'objet de nombreuses critiques sur sa gestion ou son organisation territoriale. Il me semble néanmoins que la présence de l'État en milieu rural, et à plus forte raison dans les zones de montagne habitées, garde toute sa pertinence. [...] Les sous-préfectures peuvent garder une légitimité comme échelon de proximité de la mise en œuvre et du décloisonnement des politiques publiques, notamment en matière d'animation économique. »⁹³ Ce besoin de proximité, incarné par la sous-préfecture, est d'autant plus nécessaire que les préfectures de région, du fait de leur fusion, ont pu s'éloigner considérablement de certaines zones du territoire. Toutefois, certains rapports de stage font valoir que la suppression d'un arrondissement et d'une sous-préfecture pourrait être une chance pour certaines sous-préfectures faiblement dotées en moyens humains et financiers⁹⁴. Il est ainsi évident que « l'État doit accompagner la réforme territoriale en adaptant ses propres structures, notamment la carte de ses arrondissements »⁹⁵.

Il s'avère également possible de spécialiser les sous-préfectures pour leur conférer une véritable utilité, lorsque le choix du multi-sites a été fait. Dans ce cas, les sous-préfectures peuvent constituer un lieu opportun de délocalisation. Par exemple, un rapport de stage explique que, dans le département, une sous-préfecture « est en charge des procédures de naturalisation, [une autre] sous-préfecture [...] dispose de la compétence en matière de titres de circulation, [une troisième] est chargée de la police administrative des armes et explosifs et [la quatrième], jusqu'alors chargée d'une partie de l'instruction de demandes de cartes nationales d'identité, sera prochainement

⁸⁹ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁹⁰ « Les départements de Bourgogne ont été sollicités pour engager une réflexion préliminaire sur la rénovation de la carte des sous-préfectures. [...] La première étape de la réflexion repose sur l'analyse des faits : densités de population, distances au chef-lieu et caractéristiques principales de l'activité économique. Pour interpréter ces données, interviennent ensuite trois leviers [...] : la connaissance concrète des identités locales donne un sens aux chiffres, le dialogue définit les options envisageables, et l'analyse de l'impact de chacun des changements envisagés permet d'en anticiper les effets et de les accompagner », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Rhône-Alpes.

⁹¹ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Grand-Est.

⁹² « Le préfet de département, s'appuyant en cela sur le réseau des sous-préfectures, doit avant tout marquer la présence de l'État auprès des élus et des populations des territoires marginaux, en symbolisant le lien direct que chacun porte en soi avec la Nation », rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-urbain, Nouvelle-Aquitaine.

⁹³ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁹⁴ « Avec quatre arrondissements pour environ 220 000 habitants, et malgré l'étendue du territoire, un redécoupage apparaît inévitable. Ainsi, [un] arrondissement [...] pourrait être réparti entre [deux] sous-préfectures [...]. Dans une certaine mesure, cette reconfiguration sera une opportunité. Elle permettra en effet de regrouper les moyens humains, alors même que les trois sous-préfectures sont actuellement à l'étiage, comptant entre 5 et 8 agents », rapport 2014-2015, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

⁹⁵ Rapport 2014-2015, préfecture d'un département urbain, Occitanie.

pleinement compétente en matière de décorations et médailles (y compris les ordres nationaux). »⁹⁶

Comme pour les sous-préfectures, et d'ailleurs en lien avec cette réflexion, c'est aussi l'implantation des Maisons de services au public (MSaP) qui mérite d'être pesée avec soin. En effet, ces maisons regroupent de nombreux services (services déconcentrés, La Poste, Pôle Emploi, etc.) dans un même lieu en fonction des caractéristiques du territoire. « Les maisons de service au public (MSaP), en apportant en un lieu unique, un accompagnement mutualisé (aides et prestations sociales, emploi, insertion, retraite, énergie, prévention santé, etc.) permettent par exemple de maintenir une proximité des services publics au sein des territoires ruraux, là où la démographie en forte baisse rend budgétairement périlleux le maintien de services éclatés »⁹⁷. L'objectif est ainsi d'éviter toute désertification des territoires en termes de services publics, en choisissant un lieu d'implantation individualisé dans chaque territoire. Une fois encore, c'est là encore un principe de modularité de l'implantation des services publics qui à l'œuvre. Un rapport de stage indique en ce sens que, dans le département où l'élève était affecté, « le choix a été fait, pour conserver un maillage dense du territoire rural, de les implanter prioritairement dans les anciens chefs-lieux de communautés de communes qui ont perdu ce statut du fait des redécoupages engendrés par la loi NOTRe »⁹⁸. Tout dépend alors des réalités locales et il y a, ici encore, de nombreuses différences entre les territoires⁹⁹.

Le choix du lieu d'installation des MSaP doit aussi prendre en considération les réformes voulues par le Plan « Préfectures nouvelle génération » (PPNG), et notamment la dématérialisation des procédures qu'il a initiée en vue de réduire l'accueil au guichet et de recentrer les préfectures sur leur cœur de métier. « Toutefois, le développement des démarches en ligne et la réduction des missions de guichet sont facteurs de difficultés d'accès aux services publics, notamment en zones rurales. Dans ce contexte, le développement des Maisons de services au public (MSaP) permet de répartir la présence territoriale des services publics selon les besoins de citoyens et d'accompagner les publics les moins familiarisés dans l'usage des nouvelles technologies »¹⁰⁰. Le numérique et la dématérialisation des procédures ne doivent donc pas être compris comme un substitut à l'éloignement des services¹⁰¹ ; si elle peut en être un palliatif, elle ne doit pas encourager une concentration totale des services au détriment de la proximité, car l'échange informatique ne remplace pas toujours adéquatement la présence *physique* sur le territoire¹⁰². « Dans le cas de services

⁹⁶ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

⁹⁷ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Auvergne-Rhône-Alpes.

⁹⁸ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Nouvelle-Aquitaine.

⁹⁹ « Le département [...] détient, d'ores et déjà, plusieurs modalités nouvelles d'offre de service : [une] sous-préfecture [...] accueille ainsi une Maison de l'État qui permet de mutualiser les fonctions support à plusieurs services de l'État, le nombre de Maisons de Services au Public est le plus élevé dans la région avec 16 exemples de lieux rassemblant des services divers à la population (services postaux, fourniture d'énergie, Pôle Emploi...) », rapport 2015-2016, préfecture d'un département rural, Bourgogne-Franche-Comté.

¹⁰⁰ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

¹⁰¹ « La numérisation des procédures apparaît certes comme une avancée importante en termes d'*accessibilité* des services publics, mais risque de se faire au détriment de la *proximité* des services de l'État pour les publics les plus fragiles ou souffrant de la fracture numérique », rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Normandie.

¹⁰² « Si la réflexion sur la dématérialisation prend tout son sens pour susciter des économies, elle devrait se cantonner aux procédures et échanges internes à l'administration et aux échanges entre services, tandis qu'une offre multicanale devrait être développée en fonction des usagers. Privilégier le respect des habitudes

assumés par l'État, [la dématérialisation] soulève des questions sur le rôle et les modalités futures de l'action publique : 1° l'accessibilité au regard de la fracture numérique dans la population [...] ; 2° l'expertise dans des domaines jugés prioritaires, qui peut être aussi perçue comme une bureaucratisation et une technicisation ; 3° la mise à distance de l'utilisateur, voire du citoyen »¹⁰³.

Dans ce contexte, le développement des MSaP « permet de répartir la présence territoriale des services publics selon les besoins de citoyens et d'accompagner les publics les moins familiarisés dans l'usage des nouvelles technologies »¹⁰⁴. Les MSaP peuvent ainsi constituer un lieu idéal pour le déploiement « d'écrivains numériques »¹⁰⁵ ou de « médiateur numérique »¹⁰⁶, qui sont souvent de jeunes volontaires du Service civique et qui accompagnent les usagers dans leurs démarches numériques. Par cette présence physique, il s'agit de faire en sorte que l'informatique demeure un outil qui favorise la cohésion sociale et non un moyen de combler artificiellement le déficit de services publics. « Si la dématérialisation permet à présent de mettre chaque usager à un clic de l'information souhaitée, le conseil et l'accompagnement pour des publics isolés ou confrontés à un problème spécifique sont indispensables »¹⁰⁷.

Conclusion

L'importance et l'actualité du principe de modularité sont ainsi palpables : il apparaît avec évidence comme une solution pertinente aux problèmes que peut engendrer une uniformité trop grande de l'administration déconcentrée, en favorisant l'ajustement des structures aux territoires et le renouvellement des liens entre l'État et les citoyens.

La modularité est ainsi placée au cœur du renouvellement de la conception française de la déconcentration. Celle-ci n'est plus identique à la conception traditionnelle, héritée de la Révolution française et qui avait présidé à l'institution du préfet. L'uniformité des structures, traduction organique d'une égalité absolue devant la loi, est tempérée par une prise en compte des spécificités locales et des aspirations – parfois différentes – des territoires. L'existence des services déconcentrés conserve bien sûr le même objet : la mission du préfet est toujours, conformément à l'article 72 de la Constitution, de garantir le respect de la loi sur le territoire et de faire application des politiques publiques nationales.

Toutefois, et c'est là qu'est l'évolution indiquée, l'accomplissement de cette mission n'est plus nécessairement pensé comme imposant une architecture uniforme des services déconcentrés. Une dissociation est opérée entre la mission effectuée (mission d'uniformisation du droit applicable sur le territoire, etc.) et l'organe chargé de la mettre en œuvre. Il s'avère effectivement indispensable, pour que la loi prévale en tout lieu, que les préfetures moulent leurs structures sur la topographie de leurs territoires : l'adaptation des structures garantira une bonne mise en œuvre de la loi et des politiques

des usagers, lorsqu'elles sont justifiées, ne peut qu'aller dans le sens d'une plus grande satisfaction des administrés et d'une réussite des réformes », rapport de la préfecture de la Réunion.

¹⁰³ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département urbain, Île-de-France.

¹⁰⁴ Rapport 2015-2016, préfecture d'un département semi-rural, Nouvelle-Aquitaine.

¹⁰⁵ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département rural, Normandie.

¹⁰⁶ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-rural, Occitanie ; Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Hauts-de-France.

¹⁰⁷ Rapport 2016-2017, préfecture d'un département semi-urbain, Bourgogne-Franche-Comté.

publiques décidées par le gouvernement. L'adaptation de l'organe est un gage d'effectivité de la mission qu'il doit remplir.

Il faut sans doute veiller à ce que cette modularité ne soit pas un moyen de dénaturer la loi ou ces politiques publiques ou de renoncer à leur mise en œuvre au nom de spécificités locales. Il faut aussi veiller à ce que cette volonté d'adapter les structures administratives aux territoires ne soit pas telle que, en son nom et en raison de l'évolution constante des territoires, on procède à des modifications permanentes de l'organigramme des préfetures et de l'implantation de leurs services : s'adapter sans cesse s'apparenterait à une forme de « réactivisme » sans stabilité, qui nuirait à la bonne exécution de leurs missions par les préfetures et gênerait la pérennité de leurs relations avec les acteurs locaux. Il faut encore veiller à ce que cette modularité maintienne un lien entre l'État et toutes les portions du territoire et éviter autant que faire se peut d'aggraver la *fracture territoriale* et de priver davantage encore certaines portions du territoire de tout accès aux services publics. Mais la modularité est pour l'instant suffisamment encadrée et canalisée pour que seuls les effets positifs soient perceptibles. Aussi faut-il sans doute que cette modularité demeure limitée.

Toutefois, la modularité se heurte à certaines limites qui ne la canalisent pas, mais la freinent et entravent la production de ses effets les plus bénéfiques. Deux problèmes incidemment évoqués peuvent ici être pointés du doigt.

D'une part, la faible mobilité, notamment géographique, des agents publics rend impossible certaines adaptations de l'organigramme des services déconcentrés et de leurs lieux d'implantation. Dans la mesure où les agents ne peuvent être déplacés contre leur volonté, le changement de lieu d'un service reste conditionné à la possibilité d'y *faire venir* des agents. Cette contrainte pratique a été l'un des facteurs importants de la redistribution géographique des services déconcentrés au lendemain de la réforme de la carte régionale.

D'autre part, les moyens financiers sont aussi une entrave possible à cette modularité. Il paraît parfois impossible de créer des structures ou de les implanter loin de la préfeture, car les finances publiques ne peuvent pas toujours supporter une telle décision. Instituer un nouveau service, en le détachant éventuellement d'un service préexistant, nécessite de le doter de moyens matériels, humains et financiers, ce qui est rapidement onéreux et peut en conséquence décourager la modulation de ces services. De même, admettre l'existence d'un site distant de la préfeture impose de créer entre les deux lieux un ensemble de relations (notamment informatiques comme les visioconférences) ou de prévoir des déplacements d'un lieu à l'autre ; or, une nouvelle fois, tout cela a un coût.

La modularité a sans doute toujours existé, mais ce n'est que le décret du 7 mai 2015 portant Charte de la déconcentration qui l'a érigé en principe juridique et a ainsi accru le recours à cette pratique. Il paraît donc difficile de porter sur elle une appréciation d'ensemble, dans la mesure où son faible temps de mise en œuvre n'en donne pas une image très nette. Il n'en reste pas moins que les rapports de stage des élèves de l'ENA font déjà nettement apparaître quelques atouts et inconvénients de ce principe et de sa mise en œuvre ; ils paraissent donc particulièrement précieux pour procéder à la mise en œuvre future de ce principe et pour procéder aux ajustements nécessaires dont il doit faire l'objet.

Bibliographie

- Chauvin, Francis** (2000), « L'exercice de l'autorité au sein de l'État : le préfet et ses collaborateurs », *CURAPP*, p. 154.
- Circulaire du 7 juillet 2008** relative à l'organisation de l'administration départementale de l'État.
- Cour des comptes** (2013), *Rapport public thématique, L'organisation territoriale de l'État*.
- Cour des comptes** (2015), *Rapport public annuel, T. 2 : Le réseau des sous-préfectures : entre statu quo et expérimentation*.
- Cour des comptes** (2017), *Rapport public thématique, Les services déconcentrés de l'État. Clarifier leurs missions, adapter leur organisation, leur faire confiance*.
- Gagneron, Werner** (2015), « Quel bilan et quel rôle pour les administrations déconcentrées de l'État ? », *RFAP*, n° 156, p. 924 et 925.
- Inspection générale de l'administration (IGA), Inspection générale des finances (IGF) et l'Inspection générale des affaires sociales (IGAS)**, (2015), Rapport conjoint, L'évolution de l'organisation régionale de l'État consécutive à la nouvelle délimitation des régions.
- Kada, Nicolas** (2012), « La réforme de l'État territorial », *RFAP*, n° 141, p. 119.
- Kamel, Wassim** (2009), « Le point sur... : le futur visage de l'État dans le département : une organisation resserrée et modulaire des services déconcentrés », *RFAP*, n° 131.
- Kamel, Wassim** (2010), « La nouvelle organisation de l'État en région », *RFAP*, n° 136.
- Larvaron, Bernard** (2001), *Le préfet face au XXI^e siècle*, Economica.
- Marcovici, Émilie** (2016) « La simplification de l'administration territoriale de l'État par la modernisation de l'action publique : entre hésitations et complexité », *RFDA*, p. 971.
- Marseille, Hervé** (2017), *Sous-préfectures : l'État à proximité. Rapport d'information sur la réforme de l'administration sous-préfectorale et sa contribution au maintien de la présence de l'État dans les territoires (fait au nom de la commission des finances)*, Sénat, coll. Les rapports du Sénat.
- Poupeau, François-Mathieu** (2011), « (Con)fusion dans l'État départemental : la mise en place des directions départementales des territoires (et de la mer) », *RFAP*, n° 139.
- Renaudie, Olivier** (2008), *La préfecture de police*, LGDJ-Lextenso éditions, coll. Bibliothèque de droit public, t. 258.
- Savignac, Jean-Charles** (2014), « La carte préfectorale et sous-préfectorale : histoire, actualité et perspective », *Les cahiers de la fonction publique*, n° 343.
- Serrand, Pierre** (2009), *Manuel d'institutions administratives françaises*, PUF, coll. Droit fondamental.

Glossaire

ADEME :	Agence départementale de l'environnement et de la maîtrise de l'énergie
ARS :	Agence régionale de santé
CAIOM :	Conseiller d'administration de l'intérieur et de l'outre-mer
Codir :	Comité de direction
CPER :	Contrat de plan État-régions
DDI :	Direction départementale interministérielle
DDT :	Direction départementale des territoires
DDCS :	Direction départementale de la cohésion sociale
DDCSPP :	direction départementale de la cohésion sociale et de la protection des populations
DDPP :	Direction départementale de la protection des populations
DIRECCTE :	Direction régionale des entreprises, de la concurrence, de la consommation, du travail et de l'emploi
DIREN :	Direction régionale de l'environnement
DIRHM :	Direction interministérielle des ressources humaines et des moyens
DRAAF :	Direction régionale de l'alimentation, de l'agriculture et de la forêt
DRAC :	Direction régionale des affaires culturelles
DRCT :	Direction des relations avec les collectivités territoriales
DRDJSCS :	Direction de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRE :	Direction régionale de l'équipement
DREAL :	Direction régionale de l'environnement, de l'aménagement et du logement
DRFIP :	Direction régionale des finances publiques
DRIEA :	Direction régionale et interdépartementale de l'équipement et de l'aménagement
DRIEE :	Direction régionale et interdépartementale de l'environnement et de l'énergie
DRIHL :	Direction régionale et interdépartementale de l'hébergement et du logement
DRIRE :	Direction régionale de l'industrie, de la recherche et de l'environnement
DRJSCS :	Direction régionale de la jeunesse, des sports et de la cohésion sociale
DRLPE :	Direction de la réglementation, des libertés publiques et des étrangers
EPCI :	Établissement public de coopération intercommunale
ICPE :	Installations classées pour la protection de l'environnement
INSEE :	Institut national de la statistique et des études économiques
MIC :	Mission interministérielle de coordination
MSaP :	Maisons de services au public
NOTRe :	Nouvelle organisation territoriale de la République
PPNG :	Plan « préfetures nouvelle génération »
RÉATE :	Réforme de l'administration territoriale de l'État

SDCI :	Schéma départemental de coopération intercommunal
SIDSIC :	Service interministériel départemental des systèmes d'information et de communication
SIRACED-PC :	Service interministériel régional des affaires civiles et économiques de défense et de la protection civile
SGAR(E) :	Secrétariat général aux affaires régionales (et européennes)
TAAF :	Terres australes et antarctiques françaises
UT :	Unités territoriales
ZDS :	Zone de défense et de sécurité

Liste des lieux d'affectation en stage

Nota : Pour chacun des lieux ci-dessous, pour la période de référence (années 2014-2015, 2015-2016, 2016-2017) entre un et trois rapports ont pu être produits.

Ain	Haut-Rhin	Moselle
Aisne	Haute-Corse	Nièvre
Allier	Haute-Garonne	Nord
Alpes-de-Haute-Provence	Haute-Loire	Nouvelle-Calédonie
Alpes-Maritimes	Haute-Marne	Oise
Ardèche	Haute-Saône	Orne
Ardennes	Haute-Savoie	Pas-de-Calais
Aube	Haute-Vienne	Polynésie française
Aude	Hautes-Alpes	Préfecture de police de Paris
Aveyron	Hautes-Pyrénées	Puy-de-Dôme
Bas-Rhin	Hauts-de-Seine	Pyrénées-Atlantiques
Bouches-du-Rhône	Hérault	Pyrénées-Orientales
Calvados	Ile-de-France	Réunion
Cantal	Ille-et-Vilaine	Rhône
Charente	Indre	Saône-et-Loire
Charente-Maritime	Indre-et-Loire	Sarthe
Cher	Isère	Savoie
Corrèze	Jura	Seine-et-Marne
Corse du sud	Landes	Seine-Maritime
Côte d'Armor	Loir-et-Cher	Seine-Saint-Denis
Côte-d'Or	Loire	Somme
Creuse	Loire-Atlantique	Tarn
Deux-Sèvres	Loiret	Tarn-et-Garonne
Dordogne	Lot	Terres australes et antarctiques françaises
Doubs	Lot-et-Garonne	Val d'Oise
Drôme	Lozère	Val de Marne
Essonne	Maine-et-Loire	Var
Eure	Manche	Vaucluse
Eure-et-Loir	Marne	Vendée
Finistère	Martinique	Vienne
Gard	Mayenne	Vosges
Gers	Mayotte	Yonne
Gironde	Meurthe-et-Moselle	Yvelines
Guadeloupe	Meuse	
Guyane	Morbihan	

ISSN 2608-2993

Directeur de la publication :
M. Patrick Gérard

 Ena_fr
 EcoleNationaleAdministration
www.ena.fr

**École nationale
d'administration**

1 rue Sainte-Marguerite
67080 Strasbourg Cedex
+33 (0)3 88 21 44 44

2 avenue de l'Observatoire
75272 Paris Cedex 06
+33 (0)1 44 41 85 00